

0-793366

На правах рукописи



АРЫКБАЕВ РАВИЛЬ КАРИМОВИЧ

**МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ
ПОТОКАМИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ**

Специальность 08.00.10 –

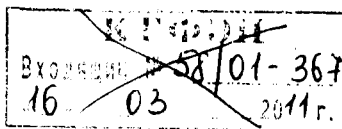
«Финансы, денежное обращение и кредит»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

доктора экономических наук

МОСКВА 2011



Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Астраханский государственный технический университет»

Научный консультант: доктор экономических наук, профессор
Набиев Рамазан Абдулмуминович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Кабир Людмила Сергеевна
доктор экономических наук, профессор
Сазонов Сергей Петрович
доктор экономических наук, профессор
Адамов Насрулла Абдурахманович

Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Всероссийская государственная
налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации»

Защита состоится « 5 » апреля 2011 г. в 14 час. на заседании диссертационного совета Д 521.007.01 при Российской Академии предпринимательства по адресу: 105005, г. Москва, ул. Радио, д. 14.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской Академии предпринимательства.

Автореферат разослан « 3 » марта 2011 г.



Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор экономических наук

М.Л. Лезина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Система государственных заказов (СГЗ) является одним из основополагающих институтов финансовой деятельности государства. За счет госзаказов осуществляется поддержка ведущих отраслей экономики, реализуются финансово емкие проекты, оказывающие позитивное влияние на рост занятости, увеличение налоговой базы, качество социального обслуживания, ведутся фундаментальные научные разработки.

Вместе с тем, эффективность управления финансовыми ресурсами СГЗ в России остается крайне низкой. На федеральном и региональном уровнях она характеризуется нечеткостью и несогласованностью отдельных норм и правил распределения бюджетных средств; несовершенством системы прогнозирования и планирования на этапе проектировки бюджета.

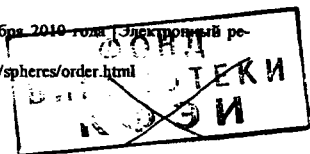
В Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 года относительно неэффективности расходов на госзаказы отмечается, что «по самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и «откаты», и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей.»¹.

Коррупция ежегодно поглощает порядка 15-20% стоимости совокупного объема государственного заказа, что создает трудности для развития эффективных финансово-экономических отношений в СГЗ.² Субъекты рынка теряют интерес к участию в конкурсах на размещение госзаказов, что снижает уровень конкуренции, не способствует формированию оптимальных цен на закупаемую продукцию и эффективности расходования финансовых ресурсов.

В связи с этим, создание финансово-экономических условий для эффективного функционирования СГЗ, повышение результативности финансовых расходов, организация действенного финансового контроля, становятся особенно актуальными.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. Москва, 30 ноября 2010 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/9637/wor>

² Официальный сайт ФАС России. Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/spheres/order.html>



Степень научной разработанности проблемы. Среди научных исследований, проблематика которых близка к теме диссертации, мы выделим две группы работ.

К первой группе относятся работы, рассматривающие теоретические и прикладные вопросы государственного участия в создании общественных благ, регулирования социально-экономическим развитием страны. Усиление роли государства, идея общественных работ в рамках государственного регулирования занятости и экономического цикла прослеживается в работах А. Афталыона, К. Жюглара, У. Митчелла, А. Пигу, Р. Хоутри, А. Шпитхофа и др.

Идеи стимулирования роста производства посредством государственных инвестиций и улучшения структуры хозяйств развили С. Деннисон, А. Леш, Э. Гувер, Э. Хансен.

В теории общественных благ П. Самуэльсоном и Р. Масгрейвом доказывается, что именно государство должно отвечать за предложение целого ряда товаров, поскольку сам рынок не может обеспечить их в необходимых количествах. Также, в рамках развития экономики общественного сектора, выделим работы Э. Аткинсона, Ф. Бейтора, Х. Домсеца, Ж. Дюлюи, В. Остроша, У. Окленда, Дж. Ю. Стиглица, У. Тибо, Л. Якобсона и др.

В последние 15-20 лет в рамках институциональной теории особое внимание уделяется рассмотрению рыночных отношений сквозь призму взаимовыгодных контрактных отношений (так называемая «контрактная парадигма»).³ Роль государства как субъекта контрактных отношений определяется величиной госрасходов на цели его хозяйствования. При этом она может реализовываться как извне, через институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых, финансовых и политических), так и изнутри через отношения, формирующие основу организаций.⁴

Вторая группа работ, в которой освещены теоретические и практические вопросы развития государственных финансов, форм организации бюджетного

³ Радугин А., Энгов Р. Информент прав собственности и контрактных обязательств// Вопросы экономики. 2003. №5.

⁴ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С 67-70.

финансирования, включает труды М. Деккера, Д.Е. Дженкинса, Дж. Ю.Стиглица и других. Отечественную школу представляют А. Бабич, С. Барулин, О. Врублевская, Л. Дробозина, Л. Кабир, Т. Ковалева, Г. Ляпунова, Г. Мergелов, Л. Павлова, Г. Поляк, В. Родионова, М. Романовский, В. Фетисов и др. Вопросам государственного заказа как формы организации бюджетного финансирования посвящены работы Н. Адамова, А. Асаула, Е. Звоновой, В. Кныша, Р. Набиева, И. Смотрицкой и других. Возможности бюджетного финансирования в части перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, изучены в трудах С. Ананенко, М. Гараджи, Т. Голиковой, А. Лаврова, П. Лексина, Е. Маркиной, С. Сазонова и других.

Анализ научных работ по теме диссертации показывает, что в большинстве случаев исследуется история развития государственных закупок на конкурсной основе и обобщается опыт их осуществления с акцентом на технических процедурах. В то же время вопросы, касающиеся рассмотрения госзаказа как специфической формы организации бюджетного финансирования, направления его воздействия на расходы бюджета, остаются еще недостаточно изученными, а комплексный подход к оценке результативности бюджетных расходов СГЗ практически полностью отсутствует.

Необходимо также определить сущность госзаказов, как частной финансовой категории, уточнить и обосновать понятия «государственные заказы», «государственные закупки», с точки зрения их финансово-экономического содержания, увязки процесса формирования и размещения заказов с бюджетным процессом. Существующие в настоящее время различные толкования исследуемых понятий лишний раз подтверждают их трансформацию в различных социально-экономических условиях и подчеркивают их эволюционный характер.

Актуальность темы, наличие ряда недостаточно исследованных научных проблем, а также практическая потребность в повышении эффективности использования государственных средств, выделяемых на финансирование госзаказов, определили цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования: уточнить понятийный аппарат, обосновать теоретико-методологические принципы и разработать механизм модернизации управления финансовыми потоками системы госзаказов в современных условиях России.

Задачи исследования. Для реализации цели потребовалось решить следующие задачи, которые определили логику исследования и его структуру:

- определить место и роль госзаказов в системе государственных финансов и бюджетных расходов;
- раскрыть экономическое содержание госзаказов, как частной финансовой категории и инструмента государственного финансового регулирования;
- исследовать содержание и организационные основы управления финансовыми потоками СГЗ;
- обосновать возможность развития ориентированного на конечный результат бюджетирования финансовых потоков СГЗ;
- конкретизировать концептуальные основы финансовой стратегии размещения госзаказов;
- установить риски, возникающие при размещении и исполнении государственных заказов;
- разработать эффективный механизм финансирования госзаказов, базирующийся на программно – целевом методе планирования, прогнозирования и расходования финансовых средств, выделяемых на эти цели, совершенствования управления ценами и рисками;
- обосновать концептуальные основы совершенствования финансового контроля СГЗ, на основе разработки показателей оценки его эффективности.

Основная гипотеза диссертационного исследования состоит в предположении, что модернизация управления финансовыми потоками СГЗ, на основе обоснованных теоретико-методологических принципов организации финансирования, позволит повысить эффективность расходования средств, выделяемых для удовлетворения государственных нужд.

Объект исследования – финансовые потоки как важнейшая составляющая системы государственных заказов России.

Предметом исследования явились финансово-экономические отношения, возникающие в процессе функционирования системы госзаказов.

Теоретической базой исследования послужили фундаментальные положения классической политической экономики, неоклассической школы и институциональной экономики, труды зарубежных и отечественных ученых в области государственных финансов, управления бюджетным процессом, финансового обеспечения госзаказов.

Методологической основой исследования являются положения системного подхода и системного анализа, а также общенаучные методы: восхождение от абстрактного к частному, анализа и синтеза, экономико-статистический.

Эмпирическая и правовая база исследования представлена официальными данными и аналитическими материалами Минфина РФ, Минэкономразвития РФ, Росстата, ФАС России, международных организаций, справочно-правовыми системами Гарант и Консультант, законодательными и нормативными актами РФ, исследованиями ученых в области государственных финансов, материалами специализированных периодических изданий, всемирной сети Интернет, материалами российских и международных конференций.

Научная новизна результатов диссертационного исследования.

Наиболее важные научные результаты, содержащие элементы научной новизны и отражающие вклад автора в проведенное исследование, заключаются в следующем:

1. уточнена роль госзаказов в системе финансово-экономических отношений государства (формирование и закрепление государственного спроса) и бюджетных расходов (специфическая форма расходования бюджетных средств на основе контрактных отношений);

2. конкретизирован и систематизирован понятийный аппарат системы государственных заказов. Даны авторские определения:

- «государственный заказ» - самостоятельная финансово-экономическая

категория, содержанием которой являются сформированные в установленном порядке и финансируемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные нужды;

- *«государственные закупки»* - закупки товаров, выполнение работ и оказание услуг за счет государственных финансовых средств и для государственных нужд;

- *«система государственных заказов»* - взаимосвязанная система мер по нормативно-правовому и финансово-экономическому обоснованию и удовлетворению государственных нужд;

- *«начальная цена»* - субъективный стоимостной инструмент деятельности государственного заказчика, отвечающий за адекватное соотношение минимально приемлемого для исполнителей уровня реальной потребительской стоимости товаров (работ, услуг) с четкой функциональной связью с параметрами качества, учетом рисков исполнения государственных контрактов, затрат на проведение конкурсных процедур;

3. выявлены основные функции системы госзаказов как инструмента финансового регулирования - *воспроизводственная* (удовлетворение государственных нужд в товарах, работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций); *ценового регулирования* (влияние на динамику цен по определенным видам товаров, работ и услуг); *стимулирующая* (фактор роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики); *социальная* (содействие реализации социально-экономической политики государства); *инновационная* (формирование финансово-экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами товаров (работ, услуг));

4. раскрыты особенности контрактных отношений на рынке госзаказов в РФ: реализация контрактов на средства бюджетов и внебюджетных источников финансирования; регламентация условий контракта сметами расходов и

другими документами; принятие государственными органами на себя части функций управления частным предприятием; особая система ценообразования и стимулирования;

5. обоснованы основные принципы формирования финансовой стратегии размещения госзаказов (соответствие приоритетам системы госзаказов, необходимое ресурсное (финансовое) обеспечение, оптимальное сочетание централизованной и децентрализованной системы финансирования, результативность бюджетных расходов) и раскрыто их содержание;

6. доказано, что бюджетирование, ориентированное на результат - одно из наиболее перспективных направлений управления финансами в системе госзаказов, и выбор методологии бюджетирования должен базироваться на реализации преимуществ различных подходов в сложившихся социально-экономических условиях.

7. обоснованы основные направления оптимизации бюджетных расходов системы госзаказов, заключающиеся в увязке процесса формирования госзаказов с бюджетным процессом, повышении качества прогнозирования расходов бюджета для госнужд, размещении бюджетных средств строго на конкурсной основе, широком использовании современных информационных технологий на всех этапах реализации госзаказа;

8. определены и систематизированы риски субъектов контрактных отношений и предложены способы управления ими;

9. разработана и внедрена индикативная система мониторинга цен для формирования начальных контрактных цен и бюджета госзаказа;

10. разработан алгоритм корректировки объемов финансирования регионального госзаказа при длительных сроках его реализации, основанный на авторской методике оценки и прогноза инфляции в регионе;

11. доказана необходимость использования аудита эффективности финансирования госзаказов, как перспективной формы финансового контроля и разработан алгоритм его проведения в рамках федеральных целевых программ.

Теоретическая и практическая значимость результатов работы состоит в том, что исследование развивает недостаточно разработанный в экономической науке понятийный аппарат СГЗ, обосновывает и расширяет методологический и методический аспекты повышения эффективности финансирования госзаказов. Оно направлено на решение крупной практической проблемы повышения качества удовлетворения государственных потребностей, экономности и целевого расходования государственных средств, тем самым вносит значительный вклад в обеспечение стабильного функционирования финансовой системы государства и национальной экономики в целом.

Результаты исследования могут быть использованы государственными органами управления Российской Федерации при формировании и обосновании государственных потребностей с учетом приоритетных направлений развития страны, составлении программ государственных закупок, увязанных с бюджетным процессом, оценке эффективности использования финансовых средств, организации финансового контроля за расходованием денежных ресурсов.

Основные результаты работы могут быть использованы в учебном процессе экономических ВУЗов России при подготовке и чтении курсов «Финансовая политика государства», «Бюджетная система РФ», «Финансовый менеджмент», «Управление качеством в бюджетных организациях» и др.; при подготовке и переподготовке специалистов финансовых служб государственных учреждений.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на конференциях различного уровня. Основные научные и практические результаты работы апробированы и внедрены в практику работы государственных органов исполнительной власти РФ, государственных заказчиков, что подтверждается справками о внедрении: ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан», Управление Федерального казначейства по Волгоградской области, Министер-

ство экономического развития Астраханской области. Теоретические положения и выводы диссертационного исследования включены в учебные дисциплины, читаемые в Астраханском государственном техническом университете, на курсах повышения квалификации специалистов финансовых служб и исполнительных органов государственной власти Астраханской области, в учебное пособие с грифом УМО «Финансовая политика России».

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Результаты диссертационного исследования соответствуют п. 2.2. «Финансовое регулирование экономических и социальных процессов»; п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов»; п. 2.22. «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля» специальности 08.00.10. «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК.

Публикации результатов исследования. Основные положения и рекомендации диссертационного исследования изложены в 44 печатных работах общим объемом 154,58 п.л. (авторских 52,43 п.л.), в том числе в 8 монографиях объемом 105,98 п.л. (авторских 31,03 п.л.), 14 статьях, опубликованных в ведущих научных журналах, рекомендованных ВАК РФ объемом 7,4 п.л. (авторских 5,45 п.л.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Основной текст занимает 297 листов машинописного текста, содержит 15 таблиц и 29 рисунков. Список использованной литературы включает 290 источников.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами, и логикой исследования. Содержание ее раскрывается в следующей последовательности:

Введение

Глава 1. Теоретический анализ государственных заказов как частной финансовой категории и инструмента государственного финансового регулирования

1.1. Место и роль государственных заказов в системе государственных финансов и бюджетных расходов

1.2. Государственный заказ как частная финансово-экономическая категория. Фи-

нансово-экономическое содержание системы государственных заказов

1.3. Государственные заказы как инструмент государственного финансового регулирования

Глава 2. Методологические основы управления финансовыми потоками системы государственных заказов, ориентированное на результат

2.1. Содержание и организационные основы управления финансовыми потоками системы государственных заказов

2.2. Финансовая стратегия размещения государственных заказов

2.3. Бюджетирование финансовых потоков системы государственных заказов, ориентированное на результат

Глава 3. Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов.

3.1. Повышение качества прогнозирования расходов бюджета для государственных нужд

3.2. Концентрация финансовых ресурсов системы государственных заказов посредством целевых программ

3.3. Управление рисками системы государственных заказов

3.4. Организация ценового мониторинга как инструмента повышения эффективности планирования и расходования бюджетных средств, предназначенных для государственных нужд

Глава 4. Организация и развитие контроля бюджетных расходов системы государственных заказов

4.1. Пути совершенствования финансового контроля в области государственных заказов

4.2. Внедрение аудита эффективности системы государственных заказов в практику работы контрольных органов

4.3. Система показателей аудита эффективности финансирования государственных заказов

Выводы

Заключение

Список использованной литературы

Приложения

II. ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Раскрыто финансово-экономическое содержание системы государственных заказов; систематизирован понятийный аппарат и сформулированы авторские определения понятий: «государственный заказ», «государственные закупки», «система государственных заказов».

Экономическое содержание госзаказов как части государственных финансов составляет движение финансовых ресурсов в публично-правовой форме,

образованных и использованных на этой основе доходов и расходов. Госзаказы, как инструмент финансового регулирования, выполняют ряд важнейших функций, основными из которых являются: *воспроизводственная, ценового регулирования, стимулирующая, социальная, инновационная*. Используя госзаказы, государство привлекает и потенциал частного предпринимательства к обеспечению устойчивого экономического развития, решению актуальных социально-экономических задач.

В процессе воздействия СГЗ на экономику, наряду со стимулирующим, возникает и синергетический эффект. Через механизм размещения создается рынок госзаказов, на котором посредством государственных контрактов устанавливаются и реализуются финансово-экономические связи госзаказчика с хозяйствующими субъектами различных форм собственности.

В развитых странах доля государственных трансакций в ВВП варьируется от 25 до 55%.⁵ В этой связи несложно понять, как велико экономическое и социальное воздействие института размещения госзаказов на эффективность удовлетворения государственных нужд (табл.1).

Таблица 1.

Доля размещенного госзаказа в объеме ВВП и расходов государственного бюджета в отдельных странах в период 2008-2009 гг. (в%)

	США	Франция	Швеция	Япония	Великобритания	Канада	Государства Евросоюза
Доля размещенного госзаказа в ВВП	30	45	51	50	28	25	33
Доля размещенного госзаказа в расходах государственного бюджета	34	49	55	51	36	28	39

Источник: Составлено по данным: <http://simap.eu.int>; www.worldbank.org.

⁵ Survey of State Government Purchasing Practices. - 5th ed. Review. Lexington. - NY : National Association of State Procurement Offices, 2009

В России за период 2000-2008 г.г. объем размещенных государственных заказов вырос в 16 раз. В 2009 году наблюдается некоторое снижение закупок, которое, по нашему прогнозу, к концу 2010 года может достичь докризисного уровня (табл.2).

Таблица 2.

Динамика размещения государственных заказов в России в 2000-2012 гг.

	Объем размещенного госзаказа в %к ВВП	Объем размещенного госзаказа в % к доходной части федерального бюджета	Объем размещенного госзаказа в % к расходной части федерального бюджета
2000 г.	3,2	20,4	22,4
2001 г.	3,9	22,1	26,7
2002 г.	4,3	21,0	23,0
2003 г.	4,6	23,8	26,1
2004 г.	4,6	22,9	29,1
2005 г.	5,0	21,3	31,1
2006 г.	6,4	27,3	40,0
2007 г.	9,0	38,2	49,6
2008 г.	8,9	40,0	49,0
2009 г.	6,4	30,1	36,5
2010 г.*	8,4	52,5	36,9
2011 г.**	8,7	56,3	44,7
2012 г.**	8,8	58,2	48,5

Источник: Рассчитано автором по данным <http://www.minfin.ru>; www.gks.ru.

* - оценка (авт.), ** - прогноз (авт.)

Госзаказ в экономической литературе определяется как «выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство»⁶ или «предложение, даваемое уполномоченной государственной организацией другой организации-поставщику о поставке товаров, работ, услуг для федеральных и региональных государст-

⁶ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь.-5-е изд., перераб. и доп.-М., 2006

венных нужд»⁷, «совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета».⁸

Бюджетный кодекс РФ в предыдущей редакции рассматривал государственный заказ в качестве обобщенной потребности государства в соответствующих товарах, работах, услугах, финансируемых за счет бюджетных средств.

Понятие заказ формулируется и как «предложение покупателя, потребителя изготовить, поставить, продать ему продукцию, товар определенного вида и качества или выполнить работу, оказать услуги. Заказ должен содержать сведения о запрашиваемых товарах и услугах (количество, свойства), сроках его выполнения, виде и величине оплаты», или «поручение на производство товаров или услуг».⁹ В заказах отражаются важнейшие показатели закупаемых товаров (количество, качество и пр.)

Для отдельных видов госзаказов установлены особенности их формирования. Так, специальный порядок формирования заказов установлен в отношении государственного оборонного заказа.

Формирование госзаказа для реализации целевых программ осуществляется в рамках процесса определения и выделения необходимых бюджетных ассигнований на оплату товаров для госнужд. В бюджетных заявках указывается потребность в объемах ассигнований из бюджета на поставку товаров (работ, услуг) на основании расчетов возможностей по реализации намеченных задач, результатов согласования с заинтересованными органами исполнительной власти и потенциальными исполнителями заказов с учетом государственных приоритетов.

В настоящее время госзаказ стал занимать ключевое место в государственных инвестициях, которые проявляются в различных формах - от субсиди-

⁷ Современный экономический словарь Издательский дом «ИНФРА-М» [Электронный ресурс]. - <http://slovari.yandex.ru/>

⁸ Словарь по экономике и финансам. Глоссарий.ру. [Электронный ресурс]. - <http://slovari.yandex.ru/>

⁹ Словарь по экономике и финансам. Глоссарий.ру. [Электронный ресурс]. - <http://slovari.yandex.ru/>

рования кредитов, до участия в государственно-частном партнерстве. Происходит взаимопроникновение госзаказа и госинвестиций. Следовательно, необходимо рассматривать госзаказ более широко, нежели он трактуется в нормативных правовых актах.

Таким образом, термин «государственный заказ» употребляется в различных значениях - и как государственный контракт, и как поставка товаров, и как совокупная потребность государства в товарах, работах, услугах. При этом целью его формирования является удовлетворение госнужд и только экономически обоснованные потребности государства, которые обеспечены источниками финансирования, могут считаться госнуждами. В соответствии с действующим законодательством содержание государственных нужд составляют потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий как государства, так и госзаказчиков.

В составе госнужд различают и *ведомственные государственные нужды*.

Понятие госнужд существенно расширилось с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов...» (далее – Закон) и стало охватывать все выполняемые государством внутренние и внешние функции. Денежные средства, предназначенные для удовлетворения госнужд, должны были иметь статус расходных обязательств. Понимание госнужд как потребностей в товарах, работах, услугах, необходимых для выполнения функций государства, складывалось в русле развития бюджетного и административного законодательства. Тесная связь законодательства о государственных закупках и бюджетного законодательства выражается и в том, что помимо понятия расходных обязательств в Бюджетный кодекс РФ включено понятие *бюджетных обязательств* (ст. 6). Вследствие этого Федеральный закон о бюджете приобрел значение важного источника финансового регулирования обеспечения госнужд. В понятие госнужд стали включаться потребности в товарах (работах, услугах), закупаемые для осуществления функций государства, выполнение которых возложено на соответствующие государственные органы. Этому соответствует положение ст. 9 Закона о том, что государственный кон-

тракт заключается заказчиком от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Таким образом, *государственный заказ – это самостоятельная финансово-экономическая категория, содержанием которой являются сформированные в установленном порядке и финансируемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные нужды.* В формализованном виде это документ, который содержит конкретизированную по количеству, качеству, срокам, объемам и источникам финансирования и др. параметрам потребность государства.

Термин «государственные закупки» рассматривается в экономической литературе как обобщенное понятие, включающее поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в целях удовлетворения государственных нужд РФ. Такое понимание госзакупок присутствует и в международно-правовых актах, например, законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ, услуг) 1994 г.

Наряду с этим, в экономической литературе приводятся и такие понятия как «Закупка - приобретение товаров за рубежом или внутри страны крупными партиями, в большом количестве. Закупки, проводимые государственными органами, называются государственными (например, закупки зерна, вооружений)»¹⁰, «Правительственные закупки - покупка, закупка центральными и местными органами власти товаров и услуг; в такие закупки не входят трансфертные платежи, выделяемые на образование, пособия, дотации»¹¹, «Государственные закупки - часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета. Такие закупки осуществляются государством для нужд собственного потребления (закупки оборудования, вооружений) и в целях обеспечения потребления населением и резервирования»¹².

В рамках данного исследования под *государственными закупками понимаются закупки товаров, выполнение работ и оказание услуг за счет государ-*

¹⁰ Современный экономический словарь Издательский дом «ИНФРА-М» [Электронный ресурс]. - <http://slovari.yandex.ru/>

¹¹ Там же

¹² Там же

ственных финансовых средств и для государственных нужд. В основу этого понятия положен принцип источника средств. Иными словами, госзакупками считаются любые закупки за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Такой подход, в целом, согласуется с подходами, принятыми в современной экономической теории, в отечественной и зарубежной практике осуществления госзакупок.¹³ В ходе анализа процессов и проблем финансирования госзакупок мы исходим из того, что закупки продукции для госнужд являются особым видом деятельности по приобретению (разработке, созданию) продукции, которая осуществляется госзаказчиками через механизм конкурсных процедур в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями.

Таким образом, госзакупки взаимосвязаны с объемами их прогнозируемого финансирования (расходными обязательствами) государственных органов власти. При этом госзаказчиками выступают органы государственной власти, а также уполномоченные указанными органами государственной власти на размещение заказов получатели бюджетных средств. При этом принцип финансирования становится основным признаком, определяющим экономическую сущность категории «государственные закупки».

Анализируя понятия «государственные заказы» и «государственные закупки», рассмотрим их не как отдельные понятия, а как систему государственных заказов (СГЗ), состоящую из ряда элементов: определение госнужд, формирование заказов на поставку товаров (работ, услуг), размещение заказов и заключения госконтрактов, финансирование обязательств по госконтрактам. Все элементы данной системы взаимосвязаны, и функционирование их подчинено единой цели - удовлетворению госнужд. Такой методологический подход позволяет разработать финансово - экономический механизм СГЗ, обеспечить

¹³ См.: Поляк Г. Б. Государственные и муниципальные финансы. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007; Улокаас А. В. Проблемы государственной бюджетной политики. - М. : Дело, 2004; Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации. -М. : КноРус, 2006; Линдере М., Джонсон Ф. и др. Управление закупками и поставками. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007; CAPS Research Purchasing Performance Benchmarks for Municipal Governments, 2001 //www.capsresearch.org

координацию общественных и частных интересов (рис.1).

Эффективность функционирования СГЗ определяется многими факторами, среди которых можно выделить такие как качество планирования госзаказов, финансовое обеспечение госзаказов в необходимых объемах, правовое регулирование, контроль за исполнением госконтрактов и др.



Рис. 1. Финансово-экономическое содержание системы государственных заказов (Источник: разработано автором)

Сущность СГЗ заключается в формировании и официальном закреплении государственного спроса. В этом смысле «государственная закупка», характеризую суть рыночной контрактации, отражает стадию размещения госзаказа. Различными исследователями выделяется организационно-управленческий аспект категории «государственный заказ» (реализация государственных контрактов) и социально-экономический аспект (государственные нужды).

Таким образом, *систему государственных заказов можно определить как взаимосвязанную систему мер по нормативно-правовому и финансово-экономическому обоснованию и удовлетворению государственных нужд.*

Отношения по финансово-экономическому обоснованию государственных потребностей возникают в рамках формирования бюджета, отношения по размещению заказов, заключению государственных контрактов и финансированию поставок товаров для государственных нужд - в рамках исполнения бюджета. Потребности в закупаемых товарах должны быть *экономически* обоснованы. Основным источником финансирования поставок товаров являются бюджетные средства, вследствие чего немаловажной задачей является достижение их рационального и целевого использования.

2. Раскрыты финансово-экономические особенности контрактных отношений на рынке государственных заказов в РФ

Действующая система госзаказов РФ характеризуется следующими финансово-экономическими особенностями контрактных отношений:

- деятельность в рамках контрактов осуществляется на средства федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, внебюджетных источников финансирования и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами;

- существует особая система ценообразования и стимулирования, предполагающая развитую дифференцированную типологию контрактов на все виды товаров и услуг, а в связи со сложностью расчетов, например, по крупным государственным программам, особенно заказам на НИОКР, контракты с государством детально разработаны, регламентированы и сложны как по структуре, так и по финансовой составляющей;

- госзаказы могут сопровождаться определенными социально-экономическими требованиями (привлечение субъектов малого предпринимательства, организаций инвалидов и пр.);

- вся совокупность контрактных отношений, формирующихся в процессе размещения госзаказов и исполнения госконтрактов, характеризуется целена-

правленным государственным регулированием.

В СГЗ можно выделить три основные последовательно связанные стадии: планирование обеспечения государственных нужд; размещение госзаказа; исполнение государственного контракта.

На стадии планирования финансового обеспечения госнужд действует бюджетное законодательство, ориентированное на обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных ресурсов. Вместе с тем, взаимосвязь бюджетного процесса и планирования предстоящих госзакупок обеспечена не в полной мере. Так, параметры госзаказа, зачастую, не всегда соответствуют основным приоритетам социально-экономического развития, не учитывают полноты экономических последствий его выполнения и не всегда гарантируют необходимую результативность использования бюджетных средств. Госзаказ не встроен в систему управления по результатам, что связано, прежде всего, с несовершенством механизма формирования сбалансированной системы приоритетов социально-экономического развития регионов, территорий и инструментария, обеспечивающего их достижение.

К тому же, в процессе формирования расходов на очередной бюджетный период результаты исполненных и исполняемых госконтрактов учитываются неполно и не системно. Не осуществляется анализ хода реализации исполненных и реализующихся контрактов с точки зрения возникающих рисков. Не учитывается качество управления контрактами со стороны конкретных госзаказчиков. Процедура обоснования бюджетных ассигнований не позволяет в дальнейшем производить мониторинг всех направлений расходов бюджета.

На стадии исполнения госконтрактов регулирование ограничивается применением общих положений гражданского и бюджетного законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются, как таковая стадия исполнения госконтракта отдельно не выделяется. Не применяются проектные принципы управления, не создана система многоуровневого мониторинга реализации государственных контрактов. Отсутствует система управления рисками.

Следует отметить, в сфере инвестиционной деятельности государства реализация того или иного проекта связана с заключением и финансированием большого количества госконтрактов по разным видам работ, планируемых в рамках проекта. В силу ресурсных ограничений это приводит к невозможности обеспечить должный контроль над деятельностью многочисленных исполнителей и отражается на качестве (снижение), сроках (превышение запланированных) и объеме бюджетных ассигнований (превышение запланированных назначений) проекта.

Таким образом, для достижения эффективных финансово-экономических отношений в СГЗ необходимо обеспечить единство функционирования всех стадий обеспечения госнужд. Для этого предлагается сформировать целостную контрактную систему Российской Федерации (ФКС), как организационно-правовой механизм функционирования СГЗ. ФКС должна обеспечить «соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, что позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов...».¹⁴

На наш взгляд, *федеральная контрактная система – это организационно-правовой механизм функционирования СГЗ, представляет собой совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием обеспечения госнужд, размещением госзаказа, и исполнением госконтрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для госнужд.* Целью создания ФКС является реализация единства формирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов, что позволяет обеспечить выполнение публичных обязательств государства, соответствующее потребностям государства качество поставляемых товаров, эффективное использование ресурсов, надежное управление рисками, существенное снижение коррупции. Для функ-

¹⁴ Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010-2012 гг.» [Электронный ресурс]. - <http://archive.kreml.ru> -

ционирования ФКС формируется организационно-функциональная структура и единая информационная среда.

3. Сформулированы основные принципы формирования финансовой стратегии размещения госзаказов (соответствие приоритетам СГЗ, необходимое финансовое обеспечение, оптимальное сочетание централизованной и децентрализованной системы финансирования, эффективность и результативность бюджетных расходов) и уточнено их содержание.

Финансирование СГЗ должно быть организовано так, чтобы максимально способствовать повышению её эффективности, т. е. бюджетные средства должны расходоваться на закупки продукции с оптимальным соотношением цена/качество и с учетом перспектив долгосрочного экономического развития страны. Финансовая стратегия развития СГЗ должна исходить из необходимости повышения эффективности механизма ее финансового обеспечения.

Эффективность финансирования госзаказов связана с оптимизацией процессов ее финансового обеспечения, определением приоритетов и пропорций финансирования, рациональным использованием выделенных финансовых ресурсов. Поиск наиболее результативных и эффективных вариантов лежит в достижении оптимального соотношения централизованных и децентрализованных источников финансирования. Оптимизация бюджетного процесса в общем виде, в контексте вышесказанного, заключается в определении и выборе из множества возможных вариантов или альтернатив наилучшего варианта, при котором финансовые ресурсы государства используются экономически и социально наиболее эффективно. С точки зрения организации бюджетного процесса необходимо, чтобы результат принятия и исполнения бюджетов всех уровней обеспечивал наиболее высокий уровень удовлетворения постоянно растущих потребностей государства при наличии строго определенных финансовых ресурсов.

При формировании финансовой стратегии размещения госзаказов необходимо исходить из следующих основополагающих подходов:

- государственные потребности в заказах во времени не постоянны и ме-

няются как в качественных, так и в количественных параметрах;

- необходимо постоянно увязывать соотношение потребностей, связанных с удовлетворением госнужд, с другими объективно существующими потребностями, связанными с социально-экономическим развитием страны;

- учитывая ограниченность финансовых ресурсов, необходимо концентрировать их на обеспечении приоритетных потребностей государства при одновременном сокращении неэффективных бюджетных расходов.

Анализ бюджетных расходов за 2004-2010 гг., показывает, что при тенденции к уменьшению доли нецелевого и незаконного расходования бюджетных средств наблюдается увеличение доли неэффективных расходов. Для оценки финансовой эффективности системы госзаказов в диссертации предложены финансово-экономические показатели: эффективность планирования, экономия бюджетных средств, своевременность финансирования.

Так как потребности государства не только чрезвычайно многообразны, но и изменчивы по объему, структуре, то их своевременное и полное удовлетворение зависит от способности СГЗ быстро переключаться на закупку новой номенклатуры продукции, а также менять объемы закупок. При этом важно маневрировать ресурсами и мобилизовать их в том направлении, которое в данный момент наиболее актуально, либо приносит максимальную выгоду.

Важная особенность принципа обеспеченности госзаказов финансовыми ресурсами - его взаимосвязь и взаимообусловленность с принципом объективной необходимости регулирования закупочной деятельности государства. Наибольшие последствия для функционирования рынка госзаказов имеют бюджетно-налоговые и денежно-кредитные регуляторы. Поскольку объектом исследования в данной работе являются финансовые потоки СГЗ, то наибольший интерес для дальнейшего анализа приобретают именно бюджетно-налоговые регуляторы рынка госзаказов. Такая приоритетность обусловлена достаточно простым логическим построением: доход - это основной фактор, определяющий реальные возможности потребления. При этом потребление зависит не только от текущего дохода, но и от стоимостной оценки ожидаемых

доходов. Однако не следует забывать, что не все повышение размеров доходной базы государства может быть использовано на финансирование дополнительных госзаказов. Другими словами, должно соблюдаться неравенство:

$$\Delta V_d \geq \Delta V_i \quad (1)$$

где: ΔV_d – прирост государственных бюджетных доходов;

ΔV_i – прирост расходов на финансовое обеспечение госзаказов.

Формирование финансовой стратегии тесно связано с принципом оптимального, сбалансированного сочетания централизованного (закупочные функции осуществляются из федерального бюджета, конкретного целевого фонда и пр.) и децентрализованного размещения госзаказа (закупочные функции делегированы непосредственно бюджетным организациям).

Централизованная система закупок наиболее эффективна для организаций, осуществляющих комплексные и дорогостоящие закупки, требующие высокого профессионализма. К преимуществам этой системы следует отнести: консолидацию (объединение) спроса и предотвращение дублирования при размещении госзаказов; экономию на масштабах; единые технологические стандарты и форматы информации. К недостаткам - увеличение длительности процедур размещения госзаказов; необходимость постоянной координации заказчиков; согласование условий поставок.

Децентрализованная система закупок позволяет значительно сократить сроки размещения заказов, так как в ней отсутствует необходимость длительного согласования с различными заказчиками. Ее применение целесообразно для организаций, осуществляющих несложные однородные закупки, имеющие потребности в большой номенклатуре продукции. К недостаткам децентрализованной системы закупок можно отнести: повышенный риск неэффективности закупок; возможность коррупции; трудность обеспечения на должном уровне профессиональных знаний, этики, навыков; трудности с выработкой стандартов.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод: децентрализованная система госзакупок функционирует бесперебойно и без трудностей только в

условиях хорошей отлаженности всех рыночных механизмов, высокого уровня общественного самосознания и при наличии четкого финансового контроля.

При формировании финансовой стратегии размещения госзаказа необходимо исходить из ее соответствия приоритетам развития СГЗ и обеспечения их достижения. Достижение эффективности финансирования госзаказов и эффективного функционирования СГЗ взаимосвязанные процессы. При этом финансирование СГЗ должно находиться в ведении федеральных и региональных служб, распорядителей бюджетных средств. Это позволит добиваться необходимых результатов при заданном объеме финансовых ресурсов и расширения ресурсной базы. Многофакторное воздействие СГЗ на все сферы финансово-экономического развития предопределяется как существенными расходами госбюджета на финансирование госзаказов, так и масштабами вовлеченности различных секторов экономики в удовлетворение потребностей государства.

4. Выбор методологии бюджетирования должен быть основан на использовании преимуществ различных подходов применительно к сложившимся социально-экономическим условиям. При этом БОР необходимо рассматривать, как одно из наиболее перспективных направлений управления финансами СГЗ.

Основная цель бюджетирования финансовых потоков СГЗ заключается в оптимизации и обеспечении результативности расходов посредством эффективного планирования (в тесной увязке с бюджетным процессом) и размещения госзаказа с соблюдением принципов открытости, прозрачности конкурсных процедур.

В современной теории и практике бюджетирования государственных финансов выделяют четыре основных методологических подхода бюджетирования: традиционное; основанное на планово-нормативных показателях; адаптивное; а также ориентированное на результат (БОР). Отметим, что возможно различное их сочетание. Так, в условиях жесткой экономии бюджетных средств традиционное бюджетирование может трансформироваться в бездефицитное бюджетирование, для преодоления системного кризиса бюджетной

сферы БОР - в бюджетирование с нуля.

Адаптивное бюджетирование предполагает, что объем и распределение бюджетных средств между их распорядителями и получателями обозначается общей суммой расходов. Применительно к СГЗ госзаказчики могут самостоятельно определять функциональную и финансовую составляющие бюджетных расходов в рамках своих расходных полномочий. В условиях быстрого реагирования на изменения в социально-экономической сфере, предвидение и реагирование на изменение государственных потребностей, и, следовательно, возможность оперативного управления расходами на осуществление госзаказчиком текущей деятельности становится крайне важным. Иными словами, на уровне бюджетных учреждений предполагается их высокая самостоятельность и автономность в формировании и размещении госзаказа.

БОР обеспечивает прямую взаимосвязь между расходами бюджета и результатами бюджетного финансирования и предполагает просчет ожидаемых результатов уже на этапе планирования финансирования госзаказов, а также постоянный государственный и ведомственный мониторинг использования финансовых средств.

Сущность метода бюджетирования, определяют направленность бюджетного планирования на достижение конкретных конечных результатов. Уже на этапе планирования бюджета необходима оценка результативности предполагаемых расходов. Существенным, на наш взгляд, является то, что соблюдение принципов БОР предполагает расширение самостоятельности участников бюджетного процесса, повышение их ответственности за достижение количественно измеримого результата, переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, которые обеспечивают прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими (планируемыми) результатами их использования.

Уровень внедрения принципов БОР по субъектам РФ значительно дифференцирован, что напрямую связано с резкими различиями в уровне их социально-экономического развития. Вместе с тем, первичным ограничением эко-

номического роста во многих регионах, на наш взгляд, является не дефицит финансовых ресурсов, а недостаточно качественные характеристики самой системы управления региональными финансами. Практика «управления затратами, а не результатами» ведет к росту расходов региональных бюджетов, пропорционально росту доходов. В этих условиях переход от управления затратами к управлению результатами крайне актуален, и, на наш взгляд, единственно верный путь. К примеру, в Астраханской области прямой экономический эффект от реализации комплекса мероприятий по управлению результатами за период 2006-2009 гг. оценивается в 1,35 млрд. руб.

Несмотря на достаточно простой алгоритм БОР, реализация его сопряжена с целым рядом проблем. Основная трудность использования БОР, в том числе и в СГЗ, заключается в субъективизме интерпретации индикаторов.

Реализация концепции БОР в плане повышения результативности бюджетного финансирования госзаказов означает: *разработку показателей* эффективности и оптимальности бюджетных расходов; *проведение анализа* результативности бюджетных расходов; *ориентации* бюджетных расходов на конечный результат; *сокращение* необоснованного и малоэффективного финансирования госзаказов; *создание* системы мониторинга и контроля за социально-экономической эффективностью бюджетных расходов.

Выбор методологии бюджетирования должен быть основан на использовании и реализации преимуществ различных подходов применительно к сложившимся социально-экономическим условиям. При этом БОР позволяет распределять ресурсы адекватно ожиданиям госзаказчиков, определять эффективность бюджетных расходов.

Исходя из принципов БОР, формирование бюджета СГЗ должно основываться на следующем: *формирование госнужд должно исходить из приоритетов*, установленных и закреплённых в программных документах (стратегии развития страны, региона и т.д.); *должны быть определены показатели*, характеризующие состояние достижения цели, которые будут использованы для оценки результативности произведенных расходов; *определены ресурсы*, необ-

ходимые для достижения целей и сформирован сбалансированный бюджет госзаказов.

5. Основные направления оптимизации бюджетных расходов СГЗ включают взаимную увязку процесса формирования госзаказов с бюджетным процессом, повышение качества прогнозирования расходов бюджета для государственных нужд, размещение бюджетных средств строго на конкурсной основе, использование информационных технологий на всех этапах.

Одной из задач модернизации управления финансовыми потоками СГЗ является оптимизация бюджетных расходов, подразумевающая повышение эффективности расходования средств бюджетов всех уровней, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат и сокращение расходов бюджета.

Первым шагом на пути оптимизации бюджетных расходов является увязка процесса формирования госзаказов с бюджетным процессом. Формирование госзаказа в условиях отсутствия приоритетов, которые устанавливают какие государственные нужды и для реализации каких государственных функций в экономической и социальной сферах подлежат удовлетворению в первую очередь, негативно влияет на обоснованность и эффективность бюджетных расходов. Избежать данной ситуации можно в случае, если приоритетные госнужды отражены в документах, обеспечивающих бюджетный процесс.

Следующим шагом оптимизации бюджетных расходов СГЗ является повышение качества прогнозирования расходов бюджета для госнужд. Здесь присутствует два момента. Первый связан с качеством составления прогноза объемов заказов, и второй- это лоббирование интересов бюджетных учреждений по включению заявленных ими средств в проект бюджета.

Потребности в финансовых ресурсах, необходимых для обеспечения прогнозируемых объемов госзаказов, формируются на основании предложений госзаказчиков. При формировании прогноза госзаказов учитываются средства различных фондов, а также средства, поступающие в виде трансфертов, кредитов и займов, учитываемых в бюджетах, если за счет указанных сумм приоб-

ретається продукція для госнужд. Методологія формування прогноза госзаказов потребує забезпечення відповідності прогноза об'ємів госзаказу і бюджетних проєктировок. Існує два основних підходи: дослідження ринку закупаємої продукції і індексування затрат з урахування різних індексів інфляції. Метод індексування найбільш простий і доступний спосіб, але і найменш коректний. Предпочтительнее использовать, на наш взгляд, данные ценового мониторинга.

Сформировав бюджет госзаказов, взаимоувязанный и сбалансированный с бюджетными возможностями, следующим шагом на пути оптимизации бюджетных расходов СГЗ является эффективное их размещение через конкурсные процедуры. Размещение на конкурсной основе госзаказов обеспечивает существенную экономию бюджетных средств. Мировая практика показывает, что при надлежащей организации конкурсных процедур достигается экономия до 30% запланированных ассигнований!

Снижению эффективности бюджетных закупок приводит децентрализованный характер размещения госзаказов, что связано с большим количеством бюджетополучателей, имеющих функции госзаказчиков. Поэтому создание специализированных органов по проведению конкурсных процедур является целесообразным шагом. Многоэтапность и сложность процесса организации размещения госзаказов, постоянный рост объема госзаказов, увеличение количества участников размещения заказа, приводят к необходимости обработки большого массива информации, ведения мониторинга указанного процесса. Эффективным решением этих задач является широкое использование современных информационных технологий.

Таким образом, оптимизация бюджетных расходов СГЗ должна быть построена на: *взаимной увязке процесса формирования госзаказов с бюджетным процессом; повышении качества прогнозирования расходов бюджета для госнужд; размещении бюджетных средств строго на конкурсной основе; широком использовании современных информационных технологий.*

6. Установлены и систематизированы риски субъектов контрактных отношений и предложены способы управления ими, основанные на анализе причин их возникновения.

Виды рисков госзаказчиков и исполнителей госконтрактов представлены на рис. 2. В диссертации предложены способы управления рисками при размещении и исполнении госзаказов, основанные на анализе характера их возникновения. При этом, общим способом снижения большинства рисков является повышение прозрачности, открытости конкурсных процедур, что возможно добиться через их полную автоматизацию на основе современных информационных технологий. Практика использования электронных аукционов для осуществления закупок для государственных нужд показывает, что электронные торги существенно снижают риски корпоративности, коррупции, недобросовестной конкуренции и др. при проведении торгов, а также за счет доступности и открытости конкурсных процедур позволяют сэкономить от 20 до 40 процентов средств соответствующих бюджетов.



Рис. 2. Основные виды рисков при размещении и исполнении госзаказов

(Источник: разработано автором)

7. Для повышения объективности формирования начальных контрактных цен и бюджета госзаказов разработана и внедрена индикативная система мониторинга цен. Корректировку объемов финансирования региональных госзаказов с учётом изменения цен предлагается выполнять на основе разработанной в диссертации методики оценки и прогноза инфляции в регионе.

В рамках СГЗ «начальная цена» является субъективным стоимостным инструментом деятельности заказчика, отвечающим за адекватное соотношение минимально приемлемого для исполнителей уровня реальной потребительской стоимости продукта с четкой функциональной связью с параметрами ее качества, учетом рисков, связанных с исполнением контрактов и затрат на проведение конкурсных процедур.

Авторское определение «начальной цены» позволяет объективно оценить реальную эффективность размещения госзаказов, т.к. в качестве начальной цены контрактов не может быть указана сумма денежных средств, выделенных госзаказчику на закупку. В тоже время, обоснование установления начальной цены требует проведения достаточно емких конъюнктурных исследований и анализа ценового рынка.

Рассмотрим ценовой мониторинг, созданный нами и внедренный в Астраханской области в 2001 году. Основным элементом, определяющим эффективность мониторинга, является правильный выбор индикаторов мониторинга. Выбор индикаторов зависит от цели и уровня охвата объектов мониторинга (когда, к примеру, мониторинг осуществляется по различным сферам экономики, а также отдельным группам, видам продукции, услуг и т.д.), и осуществляется на основе таких критериев, как значимость индикатора (возможность принятия эффективного оперативного решения) и их совместимость (индикаторы должны быть совместимы для сравнения). При формировании регионального продовольственного госзаказа в Астраханской области, индикаторами являются: оптовые цены сельскохозяйственных предприятий; отпускные цены предприятий перерабатывающей промышленности; оптовые цены предприятий

торговли; розничные цены в организованной торговле, на рынках, продовольственных ярмарках. С использованием методов выборочного и сплошного обследования объектов мониторинга было организовано системное наблюдение и анализ цен на продукцию Астраханского регионального рынка. Построение динамических рядов колебаний средневзвешенных цен по каждому наименованию товара-представителя позволяет определить экстремальные значения ценового коридора. В целях более общей оценки поведения цен продукты питания были разбиты на восемь групп. Определение темпов прироста цен по группам товаров за период дает общую картину по временным (сезонным) колебаниям цен (рис. 3).

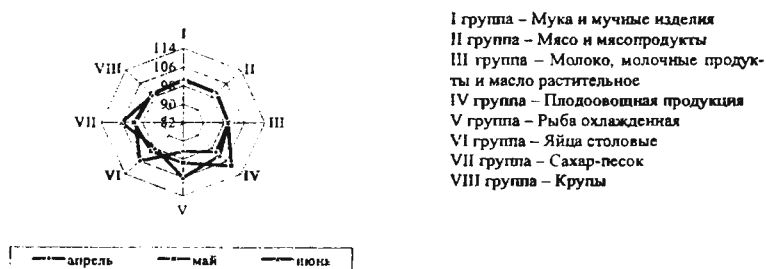


Рис. 3. Среднесуточный темп прироста цен на продукты питания, входящих в продовольственную корзину, во 2 квартале 2010 года по группам

По результатам мониторинга были выявлены временные интервалы сезонного колебания цен в разрезе определенных групп продуктов, оценены уровни колебания цен.

На основе полученной информации ежемесячно формируется аналитический материал в виде ценового бюллетеня и экспресс-анализов по динамике цен. Одновременно с анализом ценовой конъюнктуры рынка формируется банк данных по начальным и контрактным ценам. Сравнение начальных цен и средней рыночной позволяет оценить объективность формирования начальных цен, а сравнение начальной и контрактной цен – объективно оценить экономию бюджетных средств.

Объективность в формировании начальных цен способствует и объективности планирования объемов бюджетных средств, направляемых на удовлетворение государственных нужд. Этапы подготовки бюджетной заявки на финансирование госзаказа представлены на рис. 4.

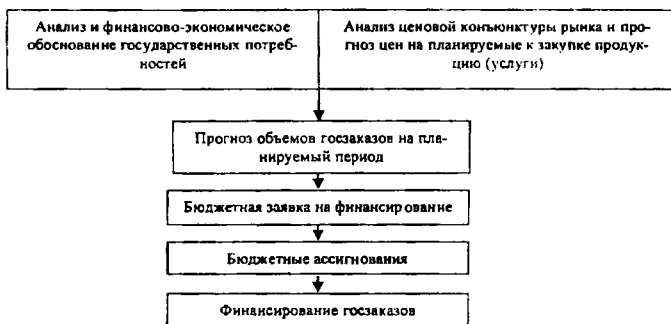


Рис. 4. Этапы подготовки бюджетных заявок на финансирование госзаказов с использованием данных ценового мониторинга (Источник: составлено автором)

Важным моментом определения начальной цены и, следовательно, объемов финансирования госзаказа, при достаточно длительных сроках его исполнения является необходимость учета инфляционных потерь исполнителя. В работе предложена схема определения бюджетных расходов на финансирование госзаказов с учетом инфляционных потерь в регионе (рис. 5).

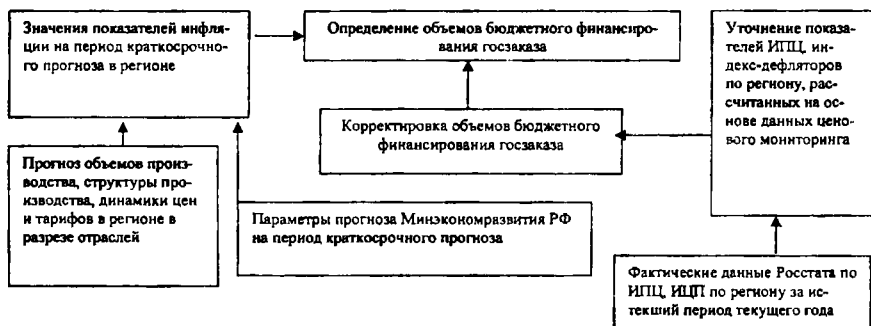


Рис. 5. Схема определения бюджетных расходов на финансирование госзаказов с учетом инфляционных потерь в регионе (Источник: разработано автором)

Необходимо отметить, что отклонения значений индекса потребительских цен (ИПЦ) в регионах РФ от среднероссийских показателей обусловлены особенностями регулирования цен (тарифов) в регионах, различным уровнем платежеспособного спроса и предложения и т.п. В диссертации приведена методика расчета ИПЦ в регионе на основе данных ценового мониторинга, разработанная автором и внедренная в Астраханской области.

8. Научно обосновано использование аудита эффективности финансирования госзаказов, как перспективной формы контроля соблюдения основных принципов (экономичности, результативности) использования бюджетных средств.

Повышение результативности деятельности контролирующих органов РФ в области госзаказов возможно с использованием аудита эффективности.

Аудит эффективности использования бюджетных средств СГЗ представляет собой систематическую, целенаправленную, объективную проверку деятельности государственных заказчиков с целью оценки эффективности финансирования госзаказов. Он включает в себя следующие проверки: *экономности* использования государственных средств; *продуктивности* использования финансовых ресурсов в процессе производственной и иной деятельности, а также использования информационных систем и технологий; *результативности* деятельности проверяемой организации по выполнению поставленных перед ней задач и достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями.

Отличительными чертами аудита эффективности финансирования СГЗ являются: охват всех функций финансового контроля (контрольной, аналитической, синтетической); нацеленность на выработку конкретных предложений по повышению результативности деятельности подконтрольных объектов; постоянный мониторинг исполнения ранее внесенных контрольными органами предложений и разработанных рекомендаций.

Предметная область аудита эффективности имеет широкие границы и включает в себя не только конкретные целевые программы, но и виды дея-

тельности и функции органов управления, выполняемые с использованием государственных финансовых средств. Именно в этом состоит основное отличие аудита эффективности от финансового аудита.

Объектами аудита эффективности СГЗ являются распорядители бюджетных средств; организации, учреждения-получатели бюджетных средств; а также организации, социальные группы граждан, на деятельности или жизнеобеспечении которых отражаются результаты использования государственных средств.

Основные направления бюджетных ассигнований на госзаказы в процессе аудита эффективности анализируются как с позиций их функциональной, так и экономической структуры. Оценивается обоснованность выбора приоритетов и целей расходования бюджетных средств и уровень достигнутых результатов с точки зрения выполнения государством возложенных на него функций и задач, а также положительной динамики экономики страны.

Организации-бюджетополучатели оцениваются по результатам деятельности, вычлняются конкретные процессы финансово-хозяйственной деятельности, связанные с финансированием государственных заказов, а также рациональность использования организацией бюджетополучателем финансовых, материальных и трудовых ресурсов.

В работе *разработан алгоритм аудита эффективности финансирования государственных заказов через ФЦП*. При этом методологически предлагается исходить из того, что уровень достижения цели определяется уровнем достижения конечных результатов. Последовательно анализируется реализация мероприятий для достижения каждого конкретного конечного результата, проводится сравнительный анализ использованных средств и которые необходимо привлечь, чтобы достичь в полном объеме целей ФЦП.

III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии

1. Арыкбаев, Р. К. Государственное регулирование цен в условиях рыночной трансформации экономики (опыт Астраханской области): моногр. / Р.

К. Арыкбаев. – Астрахань: ООО «ЦНТЭП», 2001. – 36 с. 1,5 п.л.

2. Арыкбаев, Р. К. Предпринимательская деятельность в условиях ценовой и фискальной политики // Современное предпринимательство: социально-экономическое измерение: моногр. / О. И. Кириков, С. Г. Емельянов, А. М. Илышев и др.; под ред. проф. О. И. Кирикова. – Кн. 2. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2002. – С. 38–47. 7,3 п.л. (авт. 0,57 п.л.).

3. Арыкбаев, Р. К. Предпринимательство: ценовая политика в монопольных отраслях. Социальное перекрестное субсидирование энерготарифов. Проблемы и решения // Современное предпринимательство: социально-экономическое измерение: моногр. / В. П. Озеров, В. И. Коньлов, П. В. Акинин и др.; под ред. проф. О. И. Кирикова. – Кн. 4. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2003. – С. 5–14. 17,6 п.л. (авт. 0,63 п.л.).

4. Арыкбаев, Р. К. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в электроэнергетике // Экономические исследования: анализ состояния и перспективы развития: моногр.; под ред. проф. О. И. Кирикова. – Кн. 4. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2005. – С. 190–200. 16,7 п.л. (авт. 0,69 п.л.).

5. Арыкбаев, Р. К. Государственные заказы в системе регулирования предпринимательства: моногр. / Р. К. Арыкбаев, Э. Д. Газгиреев, Р. А. Набиев; под ред. проф. Р. А. Набиева. – Волгоград: Волгоград. науч. изд-во, 2008. – 294 с. 17,08 п.л. (авт. 8,54 п.л.).

6. Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности бюджетных расходов через систему государственных закупок: моногр. / Р. К. Арыкбаев, А. М. Байтемиров, В. Т. Гаджиева, Р. А. Набиев. – Волгоград: Волгоград. науч. изд-во, 2009. – 187 с. 10,9 п.л. (авт. 2,9 п.л.)

7. Арыкбаев, Р. К. Организация финансовой системы здравоохранения: теория и практика: моногр. / В. Г. Акишкин, Р. К. Арыкбаев, П. А. Крупнов и др. – Волгоград: Волгоград. науч. изд-во, 2010. – 405 с. 23,5 п.л. (авт. 4,8 п.л.).

8. Арыкбаев, Р. К. Финансовое обеспечение государственных закупок: моногр. / Р. К. Арыкбаев. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2010. – 196 с. 11,4 п.л.

**Научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК для публикации
научных результатов докторских диссертаций**

9. Арыкбаев, Р. К. Организация финансового контроля в условиях казначейского исполнения бюджета: методические подходы / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. – 2006. – № 6 (35). – С. 179–184. 0,5 п.л. (авт. 0,25 п.л.).

10. Арыкбаев, Р. К. Доходная политика муниципального образования как фактор управления финансовой самостоятельностью территорий / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев, Т. А. Лунева // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. – 2006. – № 6 (35). – С. 185–191. 0,6 п.л. (авт. 0,2 п.л.).

11. Арыкбаев, Р. К. К вопросу о выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных органов (на примере Астраханской области) Р. К. Арыкбаев, Т. А. Лунева // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. – 2006. – № 6 (35). – С. 209–213. 0,2 п.л. (авт. 0,1 п.л.).

12. Арыкбаев, Р. К. Оптимизация бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. – 2007. – № 2 (37). – С. 222–226. 0,25 п.л.

13. Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности управления общественными финансами: бюджетирование, ориентированное на результат / Р. К. Арыкбаев, С. Ю. Золотов // Вестн. СГСЭУ. – 2007. – № 17 (3). – С. 114–116. 0,2 п.л. (авт. 0,1 п.л.).

14. Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности государственных расходов. Переход к системе бюджетирования, ориентированной на результат / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. – 2007. – № 3 (38). – С. 179–185. 0,8 п.л. (авт. 0,6 п.л.).

15. Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев. – М.: Финансы и кредит. – 2008. – № 25 (313). – С. 2–5. 0,25 п.л. (авт. 0,15 п.л.).

16. Арыкбаев, Р. К. Государственный заказ как инструмент регулирования предпринимательской деятельности / Р. К. Арыкбаев, Э. Д. Газгиреев, Р. А. Набиев // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3, Экономика. Экология. – 2008. –

№ 2 (13). – С. 145–149. 0,6 п.л. (авт. 0,2 п.л.).

17. Арыкбаев, Р. К. Развитие информационной структуры поддержки предпринимательства в Астраханской области / Р. К. Арыкбаев, В. В. Зверев // Региональная экономика: теория и практика. – М., 2009. – № 15 (108). – С. 44–48. 0,5 п.л. (авт. 0,35 п.л.).

18. Арыкбаев, Р. К. Бюджетирование финансовых потоков системы государственных заказов и закупок / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев // Финансы и кредит. – М., 2009. – № 32 (368). – С. 2–6. 0,5 п.л. (авт. 0,35 п.л.).

19. Арыкбаев, Р. К. Виды рисков и способы управления ими в рамках государственных (муниципальных) закупок / Р. К. Арыкбаев // Финансы и кредит. – М., 2009. – № 34 (370). – С. 23–28. 0,6 п.л.

20. Арыкбаев, Р. К. Организационные основы управления финансовыми потоками системы государственных заказов и закупок / Р. К. Арыкбаев // Бизнес. Образование. Право. Вестн. Волгоград. ин-та бизнеса. – 2010. – № 2 (12). – С. 159–165. 0,65 п.л.

21. Арыкбаев, Р. К. Организация системы ценового мониторинга для повышения эффективности финансирования государственных закупок / Р. К. Арыкбаев // Бизнес. Образование. Право. Вестн. Волгоград. ин-та бизнеса. – 2010. – № 3 (13). – С. 28–35. 0,9 п.л.

22. Арыкбаев, Р. К. Формирование и развитие контрактной системы размещения государственного заказа в Российской Федерации / Р. К. Арыкбаев В. Т. Гаджиева // Бизнес. Образование. Право. Вестн. Волгоград. ин-та бизнеса. – 2010. – № 3 (13). – С. 20–27. 0,85 п.л. (авт. 0,75 п.л.)

Научные статьи, учебные пособия, тезисы докладов

23. Арыкбаев, Р. К. Регулирование предпринимательской деятельности средствами ценовой и фискальной политики (опыт зарубежных стран) // Человек и общество на рубеже тысячелетий: междунар. сб. науч. тр.; под общ. ред. проф. О. И. Кирикова. – Вып. 17. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2002. – С. 86–90. 0,3 п.л.

24. Арыкбаев, Р. К. Разработка системы индикаторов при мониторинге деятельности коммунальных предприятий на территории Астраханской облас-

ти / Р. К. Арыкбаев, В. П. Некозырев // Научные разработки ученых – решению социально-экономических задач Астраханской области: материалы межрегион. науч.-практ. конф., Астрахань, 5–6 июня 2001 г. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2001. – С. 171–172. 0,25 п.л. (авт. 0,15 п.л.).

25. Арыкбаев, Р. К. Анализ формирования экономически обоснованных тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Астраханской области на основе системы индикаторов / Р. К. Арыкбаев, В. П. Некозырев // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: междунар. сб. науч. тр.; под общ. ред. проф. О. И. Кирикова. – Вып. 13. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2002. – С. 58–59. 0,2 п.л. (авт. 0,1 п.л.).

26. Арыкбаев, Р. К. Расчет индекса потребительских цен по Астраханской области на период краткосрочного прогноза / Р. К. Арыкбаев // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: междунар. сб. науч. тр.; под общ. ред. проф. О. И. Кирикова. – Вып. 13. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2002. – С. 60–62. 0,3 п.л.

27. Арыкбаев, Р. К. Формирование конкурентной среды на рынке услуг (региональный аспект) / Р. К. Арыкбаев // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: междунар. сб. науч. тр.; под общ. ред. проф. О. И. Кирикова. – Вып. 20. – Воронеж: Воронеж. гос. пед. ун-т, 2003. – С. 264–268. 0,5 п.л.

28. Арыкбаев, Р. К. Устойчивое развитие эколого-экономической системы региона (по Астраханской области) / Р. К. Арыкбаев // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Мелиорация малых водотоков, нерестилищ дельты р. Волги и Волго-Ахтубинской поймы». – Астрахань: Изд-во ООО «ЦНТЭП», 2004. – С. 381–385. 0,4 п.л.

29. Арыкбаев, Р. К. Проблемы сбалансированности социально-экономического развития РФ / Р. К. Арыкбаев // Тр. Междунар. науч.-практ. конф. «Экономические и экологические проблемы регионов СНГ», 23–25 апреля 2006 г., г. Астрахань. – Астрахань: ООО «Новая линия», 2006. – С. 170–173. 0,25 п.л.

30. Арыкбаев, Р. К. Основные направления бюджетной реформы РФ на современном этапе / Р. К. Арыкбаев, Т. В. Лунева, Р. А. Набиев // Вестн. Аст-

рахан. гос. техн. ун-та. – 2008. – № 1 – С. 138–143. 0,65 п.л. (авт. 0,3 п.л.).

31. Арыкбаев, Р. К. Снижение административных барьеров как фактор развития малого предпринимательства в регионе / Р. К. Арыкбаев, Р. Р. Шабанов / Астрахан. отд. ВЭО России: деп. в ВИНТИ № 257, 2007. 0,5 п.л. (авт. 0,25 п.л.)

32. Арыкбаев, Р. К. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. – 2008.–№ 1 – С. 134–137. 0,45 п.л. (авт. 0,35 п.л.).

33. Арыкбаев, Р. К. Экономические аспекты использования аутсорсинга в России / Р. К. Арыкбаев // Междунар. науч. конф., посвященная 75-летию основания АГТУ. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2005. – С. 123–131. 0,55 п.л.

34. Арыкбаев, Р. К. Актуализация проблем взаимодействия бизнеса и власти в России на современном этапе / Астрахан. отд. ВЭО РФ: деп. в ВИНТИ, 15.03.2007, № 254-В2007. 0,45 п.л.

35. Арыкбаев, Р. К. О модели антикризисного управления финансами предприятия / Р. К. Арыкбаев, Н. А. Иглина: сб. ст. и тез. Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы оценки и оценочной деятельности». – Махачкала, 2007. – С. 74–85. 0,6 п.л. (авт. 0,3 п.л.).

36. Арыкбаев, Р. К. Управление рисками при бюджетных закупках // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2009. – № 1(18). – С. 214–220. 0,25 п.л.

37. Арыкбаев, Р. К. Система ценового мониторинга как инструмент повышения эффективности размещения бюджетных средств, предназначенных для государственных закупок / Р. К. Арыкбаев // Междунар. отраслевая науч. конф. проф.-преп. состава Астрахан. гос. техн. ун-та, посвященная 80-летию основания АГТУ (54 ППС): тез. докл. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2010. – Т. II. – С. 193–194. 0,1 п.л.

38. Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности управления общественными финансами через систему бюджетирования, ориентированного на результат / Р. К. Арыкбаев, Г. Э. Френкель // Междунар. отраслевая науч. конф. проф.-преп. состава Астрахан. гос. техн. ун-та, посвященная 80-летию основа-

ния АГТУ (54 ППС): тез. докл. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2010. – Т. II. – С. 194–195. 0,15 п.л. (авт. 0,1 п.л.).

39. Арыкбаев, Р. К. Финансовая политика России: учеб. пособие; под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова, Р. К. Арыкбаева. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 400 с. 24,5 п.л. (авт. 4,5 п.л.).

40. Арыкбаев, Р. К. Финансовая политика государства: учеб. пособие для студ. специальности 080105.65 «Финансы и кредит» / Р. К. Арыкбаев, Р. А. Набиев, Г. Э. Френкель. – Волгоград: Волгоград. науч. изд-во, 2008. – 151 с. 8,7 п.л. (авт. 5,0 п.л.).

41. Арыкбаев, Р.К. Прогнозирование объемов государственных заказов и закупок как способ повышения эффективности бюджетных расходов / Р.К. Арыкбаев, В.Т. Гаджиева //Всероссийская научно-практическая конференция «Современные проблемы инновационной экономики регионов России: теоретические и практические аспекты».-г. Махачкала, 2010 г. 0,6 п. л. (авт. 0,3 п.л.).

42. Арыкбаев, Р.К. Организация финансового контроля государственных заказов / VI Всероссийская научно-практическая конференция «Резервы экономического роста предприятий и организаций».- Пенза: изд-во «Приволжский дом знаний», 2011 г. 0,4 п.л.

43. Арыкбаев, Р.К. Финансовая стратегия размещения государственных заказов / VI Всероссийская научно-практическая конференция «Резервы экономического роста предприятий и организаций».- Пенза: изд-во «Приволжский дом знаний», 2011 г. 0,4 п.л.

44. Арыкбаев, Р.К. Финансово-экономическое содержание системы государственных заказов / VI Всероссийская научно-практическая конференция «Резервы экономического роста предприятий и организаций».- Пенза: изд-во «Приволжский дом знаний», 2011 г. 0,7 п.л.

Подписано в печать 10.02.2011 г. Формат 60х90/16
Гарнитура Times New Roman, Тираж 150 экз.

Отпечатано в Астраханской цифровой типографии
(ИП Сорокин Роман Васильевич)
414040, Астрахань, пл.К.Маркса, 33
e-mail: RomanSorokin@list.ru

102